

Alianza del Pacífico ¿Cooperación...Integración?

Gilberto Aranda Bustamante

Instituto de Estudios Internacionales

Universidad de Chile

Los años noventa impusieron la convergencia en torno a esquemas de integración comercial y estrategias de desarrollo en torno al consenso de Washington. A principios del siglo XXI el complejo reto de la desigualdad social, la competitividad con economías pequeñas y un “reposicionamiento estratégico global” (Payne, 2009:145 y 153) minaron la adhesión a dicha fórmula. Un nuevo espíritu apareció privilegiando una acción latinoamericana más directa y una apertura orientada por parámetros domésticos. Esta nueva etapa observa alianzas menos convencionales respecto de sus objetivos – no tan apegadas a la clásica experiencia de integración europea- es decir sin registro de cesión de soberanía en ningún nivel, o con escasos trazos de juricidad vinculante, espacios en que el criterio de proxémica geográfica abdica en favor de afinidades políticas y objetivos compartidos, respaldando la idea que la identidad regional es también socialmente construida (Hettne y Söderbaum, 2010: 7) por medio de un proceso que transforma el espacio geográfico regional en una subjetividad activa. Por cierto que estos procesos de construcción regional implican conflictos de liderazgo (Nolte, 2006: 6) o estrategias de desarrollo disímiles que se plasman en la formación de diversos bloques.

En este cuadro Alianza Bolivariana para Nuestra América (ALBA) despuntó en 2001 como una alternativa al discurso hegemónico de integración regional característico de los noventa, marcando el fin de la convergencia regional respecto al derrotero de desarrollo y a la estrategia de inserción internacional. Lo anterior no fue óbice para que persistieran

opciones de inserción internacional liberal -como en el caso de Chile, Colombia y Perú-, mientras aquella liderada por Venezuela experimentó un regionalismo multidimensional con un fuerte sello emancipador (Alzugaray, 2009) de carácter social y geopolítico (Giacalone, 2008: 26). Por un lado la inserción plena a la economía mundial y por otro, la especificidad política nacional en la determinación de objetivos (Palomares, 2004: 162).

El Caso Alianza

El caso Alianza del Pacífico apunta a un neo-regionalismo que no desecha sino que potencia el *regionalismo abierto*¹ a través de la voluntad de cooperar. Esta dinámica supuso que todo proceso de integración económica regional expresa la profundización y organización de la interdependencia económica en una región, sin dejar de lado las relaciones económicas con otros países y regiones del mundo. Esta dinámica fue promovida por CEPAL en 1994 que recomendó implementar preferencias intrarregionales sin desatender el grado de apertura necesaria al intercambio global. Estados como Chile e incluso Brasil adhirieron a dicha estrategia, que sólo en el siglo XXI pareció insuficiente, al no dar respuestas a ciertos desafíos tales como la dependencia de exportación de productos primarios, creación de capacidades de innovación, el mayor vínculo de lo político, económico y científico –tecnológico, y la incorporación de las demandas de cierta equivalencia en niveles de desarrollo.

¹ El regionalismo abierto se refiere a las acciones que están orientadas a incrementar la interdependencia entre los países de una región, en el marco de una tendencia sostenida hacia el libre flujo de los factores productivos sobre el nivel global. Se distingue del regionalismo cerrado, por una vocación manifiesta a la negociación comercial con otros mercados extra-regionales en una malla de acuerdos que se superponen, siempre abiertos a la potencial adhesión de nuevos participantes.

Así tras las sucesivas crisis de cambio e inicios de siglo el modelo de regionalismo con apertura comercial mundial manifestó síntomas de fatiga. En dicha coyuntura el Presidente peruano Alan García propuso un Arco del Pacífico en 2007, para congrega a 11 países latinoamericanos ribereños al Pacífico con miras a promover el comercio conjunto con Asia. Algunos participantes estuvieron más comprometidos que otros en la apertura comercial extra-regional por lo que se pensó en un acuerdo con miembros que coincidieran en la visión económica aperturista mediante la liberalización de los factores comerciales. El resultado fue Alianza del Pacífico en abril de 2011 en que los Estados con economías más liberales se comprometían a alcanzar mayores rangos de coordinación cooperativa para acceder a la macro región del Asia Pacífico. Originalmente reunió a Colombia, Chile, México y Perú, quedando como candidatos observadores Panamá y Costa Rica. Hoy tras tres años de vida ha organizado VIII cumbres presidenciales y despierta la atención de 32 observadores oficiales. Fundamentalmente expresa la voluntad de “salir juntos al mercado” basada en el interés de no renunciar a los réditos económicos producido por el crecimiento experimentado en la última década y media, reflejado en el peso regional de sus economías con un 35% del PIB latinoamericano, y el 55% del total de las exportaciones regionales.

Alianza del Pacífico supone la asociación en una zona de libre comercio amplia frente al Asia Pacífico, lo que la posiciona en las antípodas ideológicas del ALBA. Sin embargo, heredó del anterior la escasa relevancia propuesta por la teoría clásica a la contigüidad geográfica y la plasticidad decisional frente a la ausencia de instituciones vinculantes. Si el ALBA mostró la prioridad de lo político sobre lo económico la Alianza del Pacífico mantuvo la primacía económica incluso en medio de contenciosos fronterizos entre algunos de sus miembros (por ejemplo entre Chile y Perú por la cuestión de los límites marítimos). Aunque no se declara como Tratado de Libre Comercio, sino que como

“mecanismo de integración económica y comercial profunda”, el 6 de junio de 2012 los citados miembros suscribieron un Acuerdo Marco que contempló junto a las características económicas y comerciales un componente cooperativo y un compromiso de flexibilización migratoria. Adicionalmente se estableció que –a excepción de las cumbres de Jefes de Estado- el órgano superior de la Alianza encargado de adoptar medidas específicas es el Consejo de Ministros, integrado por ministros de Relaciones Exteriores y los ministros responsables del comercio exterior. Bajo éste se ubicaron los Grupos de Alto Nivel conformados por viceministros de relaciones exteriores y comercio exterior, cuya tarea es supervisar la institucionalidad prevista y evaluar los avances. Adicionalmente fueron creados Grupos Técnicos de Trabajo para negociar: áreas de a) Comercio e Integración (a cargo de la tradicional negociación de desgravación arancelaria y normas de origen); b) Servicios y Capitales (integración de bolsas de valores, y negociaciones en rubros como tráfico aéreo y servicios profesionales); c) Cooperación (con una plataforma de movilidad académica y estudiantil para fortalecer la formación de capital humano avanzado, una red científica para el cambio climático e interconexión física); c) Movimiento de personas de negocios y facilitación para tránsito migratorio (para incentivar la libre circulación de personas, la cooperación consular y un programa de estudios y trabajo para estudiantes) y d) Asuntos Institucionales (contemplando la creación de Mecanismos de Solución de Controversias). Además se implementó la figura de presidente Pro Tempore ejercida por uno de los Jefes de Estados durante un año para administrar la agenda del bloque.

Desde el ámbito privado, el 29 de agosto de 2012 se estableció un Consejo Empresarial del bloque de carácter consultivo cuyo fin es monitorear a las economías de los estados participantes, realizando recomendaciones a las políticas comerciales instituidas. En mayo del 2013 los presidentes de los congresos nacionales de los estados parte

avanzaron en la idea de un Parlamento de la Alianza del Pacífico conformado por 10 representantes de cada Legislativo para determinar sus futuras funciones.

A pesar de lo anterior, la ausencia de integración política queda reflejada en una estructura intergubernamental fundamentalmente técnica y a lo sumo ministerial. Lo anterior significa, que al igual que el ALBA, las decisiones emanan de los Estados signatarios que retienen todo el control de las políticas y acciones de la organización.

Entre sus resultados resalta la flexibilización en el movimiento general de personas entre los estados fronterizos, aunque en menor medida para México (López y Muñoz, 2012: 21), alcanzado mediante la supresión de visas para visitantes que realicen actividades remuneradas hasta 180 días. El intercambio académico también se benefició de este espíritu con el compromiso de cada estado miembro para otorgar 100 becas a estudiantes y profesores.

Alianza también incentivó la coordinación de actividades conjuntas de las cuatro agencias comerciales de promoción de la exportación, incluyéndola “comunidades de techo”, u oficinas únicas. En este ámbito se ha impulsado la asistencia consular conjunta en situaciones de emergencia. En la cumbre de Cali de mayo de 2013 se avanzó hacia la apertura de una embajada común en Ghana, acordando que Colombia y Chile compartieran sus representaciones diplomáticas en Argelia y Marruecos, así como Colombia y Perú en Vietnam.

Finalmente destaca la armonización de reglas de origen en aspectos aduaneros específicos facilitando la integración de los mercados financieros de Bogotá, Lima y Santiago (Silva, 2012b: 6), colocando en marcha el denominado Mercado Integrado Latinoamericano (MILA) conformado por Colombia, Chile y Perú, más México que evalúa la viabilidad de su adhesión bursátil.

El cambio de mando en dos de los cuatro estados participantes no significó el abandono del mecanismo Alianza del Pacífico por parte del Priista Peña Nieto y la socialista Michelle Bachellet. Por el contrario a partir de febrero se inició el proceso formal de Adhesión de Costa Rica con lo que el bloque avanza hacia Centroamérica.

Conclusiones

Alianza del Pacífico, como el ALBA, no se ciñe al credo funcionalista de integración del modelo de la Unión Europea. Criterios como la proximidad geográfica o el “desborde” por áreas no es un requisito, superando el horizonte sudamericano en su composición para reubicarse en Latinoamérica. Alianza de Pacífico tiene adherentes del CAN y el NAFTA, y postulantes del SICA. Es básicamente un mecanismo intergubernamental, aunque con un fuerte componente técnico.

Alianza del Pacífico responde al modelo de regionalismo abierto aunque renovándolo, mediante una competitividad complementada por la cooperación en el acceso a los mercados de Asia Pacífico. Lo anterior se traduce en el trabajo conjunto incluso en áreas que los tradicionales TLC no contemplaban, por ejemplo la colaboración en materia consular o representaciones diplomáticas comunes. El centro gravitacional es la voluntad de coordinar posiciones comunes en el comercio del Pacífico, aunque con elementos adicionales al interior de la región como becas y pasantías destinadas a la formación de capital humano avanzado y la creación de confianzas. Adicionalmente algunos miembros como Chile abogan por constituir al bloque en una plataforma abierta a otros acuerdos como MERCOSUR.

Aun así Alianza del Pacífico es un proyecto comercial de cuño cooperativo, entre estados de similar nivel de desarrollo, que apuesta por superar el clásico modelo de desarrollo por competencias incentivando cierta densificación de vínculos entre las sociedades de sus participantes. Desde dicho punto en el futuro se podría avanzar hacia derroteros de integración más allá del intercambio comercial.